Tomasz GRUSZECKI

ROLA PAŃSTWA A ROLA SEKTORA PRYWATNEGO W POLSKIEJ PRYWATYZACJI*

Olbrzymia ilość energii została skoncentrowana na prywatyzacji „odgórnej", prywatyzacja „oddolna" natomiast została zostawiona sama sobie. Ale to właśnie prywatyzacja „oddolna" zdecydowała o obecnej sile i dynamice sektora prywatnego.

WSTĘP

W niniejszym artykule chciałbym skonfrontować funkcję państwa i funkcję sektora prywatnego, który powstaje samoistnie, bez działalności prywatyzacyjnej państwa[1] – w prywatyzacji pojmowanej szeroko, jako transformacja własnościowa.

Aby wywód był jasny, konieczne będzie zdefiniowanie „transformacji własnościowej". Od razu zastrzegam, że pojęciem tym obejmuję szerszą klasę procesów, niż zwykle rozumie się u nas przez „prywatyzację"; można powiedzieć, że jest to „prywatyzacja w szerokim sensie" (sensu largo).

Przez transformację własnościową (prywatyzację w szerokim sensie) rozumiem takie działania, jak:

a) oddolny rozwój sektora prywatnego,

b) tworzenie ram prawnych dla transferu majątku z sektora państwowego do prywatnego (ścieżki prywatyzacji),

---

* Jest to rozwinięty i uaktualniony tekst wystąpienia w 1994 roku na dorocznym sympozjum ekonomistów na KUL-u: w tym roku poświęcone było ono prywatyzacji.

[1] We wcześniejszych publikacjach używałem terminu „prywatyzacja oddolna", który był potem używany przez innych autorów. Za bardziej precyzyjną uważam jednak terminologię zaproponowaną przez J. Mujżela, który rozróżnia „prywatyzację założycielską" i „wzrostową" (por. J. Mujżel, *Przekształcenia własnościowe w Polsce 1990-92*, Warszawa 1993, s. 67-72). Prywatyzacja założycielska to nowe podmioty prywatne (newcomers), natomiast prywatyzację wzrostową tworzą już istniejące podmioty prywatne przez akumulację kapitału. Jakkolwiek nasza statystyka nie daje wyczerpujących informacji o obu typach, to są rzeczywiście istotne powody ekonomiczne, aby osobno analizować strukturę i dynamikę prywatyzacji założycielskiej i wzrostowej. W największym skrócie – prywatyzacja założycielska daje obraz wzrostu „wszerz" sektora prywatnego, podczas gdy wzrostowa obrazuje wzrost „w głąb", świadczy o jego sile ekonomicznej. Tam, gdzie dalej skrótowo używam określenia „prywatyzacja oddolna", mam na myśli zarówno prywatyzację założycielską, jak i wzrostową.

c) transakcje wykonawcze pomiędzy reprezentantem państwa a podmiotami prywatnymi na podstawie i w ramach (b), co określam jako prywatyzację państwową – odgórną,

d) tworzenie i egzekucja przez aparat państwowy norm ochraniających prawa własności i wykonywanie umów,

e) tworzenie systemowego otoczenia dla gospodarki, bez którego wolność gospodarcza i własność nie może skutecznie funkcjonować (system pieniężny, kredytowy, cła, podatki, ustawodawstwo pracy etc.)[2],

f) działania polityczne zmierzające do wypracowania consensusu i akceptacji gospodarki opartej na własności prywatnej (ze wszystkimi jej konsekwencjami), tak by uprawnienia i role były realnie przestrzegane.

Wszystkie te działania razem są niezbędne i dopiero razem tworzą warunki wystarczające do realnej transformacji własnościowej.

Łatwo wykazać, że spełnienie pojedynczego warunku (czy nawet warunków) nie daje jeszcze owoców, jakie ma przynieść własność prywatna – owoce są bowiem celem, a nie sam proces prywatyzowania. Spełnienie samego warunku (a), nawet przy dużej dynamice prywatyzacji oddolnej, nie rozwiązuje problemu przyszłości gigantycznego i często zmonopolizowanego sektora państwowego[3].

Bez warunku (b) niemożliwy jest transfer już istniejącego majątku państwowego. Można nadmienić, że niektóre gospodarki postkomunistyczne zatrzymały się na etapie stworzenia tylko ram prawnych. Mniej oczywiste jest stwierdzenie, że same transakcje (c) nie są jeszcze warunkiem wystarczającym do czerpania owoców z gospodarki opartej na własności prywatnej, a co więcej – mogą tworzyć prywatyzację formalną, tzn. tylko prawny transfer własności, nastawioną wyłącznie na wyniki statystyczne. Jeśli się bowiem zaniedba warunki (d) i (e), to bezpieczeństwo transakcji i ochrona praw własności będzie także zagrożona w sektorze prywatnym[4]. Dużo o tym mogą opowiedzieć sklepikarze i restauratorzy nachodzeni przez gangi, proponujące im tak zwaną ochronę.

Z kolei lekceważenie akceptacji społecznej dla zmian własnościowych może doprowadzić do sytuacji, że cała prywatyzacja państwowa zostanie zablokowana[5] albo zostanie zahamowane funkcjonowanie już sprywatyzowa-

---

[2] Por. Mujżel, dz. cyt. Autor rozpoczyna analizę od systemowego otoczenia przekształceń własnościowych (s. 11-23).

[3] Taką sytuację mieliśmy do 1990 roku, tj. do czasu uchwalenia ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (pierwszą ścieżkę dla prywatyzacji „nomenklaturowej" stworzono w 1987 r.).

[4] Sytuację taką mamy obecnie. Jeśli np. firmy prywatne wynajmują specjalne firmy do egzekucji należności, to jest to dowód, że państwo nie spełnia elementarnych funkcji zapewnienia bezpieczeństwa obrotu, bez czego prywatna własność nie może skutecznie działać.

[5] Jak np. w 1992 roku. Nasilona nagonka niektórych polityków i prasy spowodowała spowolnienie procesów decyzyjnych. Próbą pozyskania akceptacji był „pakt o przedsiębiorstwie".

nych przedsiębiorstw[6]. Chciałbym wyraźnie podkreślić, że lekceważenie każdego z tych warunków może uniemożliwić proces prywatyzacji bądź spowodować, że formalny transfer własności nie da owoców w postaci większej efektywności ekonomicznej.

Uważam, że w Polsce (zresztą nie tylko w Polsce) mamy do czynienia ze zbyt wąskim pojmowaniem prywatyzacji i lekceważeniem niektórych jej warunków. Po zrozumiałym oczywiście skupieniu uwagi w roku 1990 na stworzeniu ram prawnych (b), instytucji giełdy kapitałowej i pierwszych pokazowych transakcji[7] za jedyne zadanie prywatyzacji uznano sprzedawanie już istniejących przedsiębiorstw państwowych w całości, razem z ich zobowiązaniami finansowymi, olbrzymim majątkiem nieprodukcyjnym (mieszkania zakładowe itp.) i zobowiązaniami w stosunku do załóg – w dodatku przy założeniu, że transakcje te przyniosą poważne dochody do budżetu państwa! Zaniedbano zupełnie tworzenie infrastruktury prawnej niezbędnej do uproszczenia obrotu gospodarczego, pewności wykonywania zobowiązań, drożności systemu bankowego i tworzenia sprzyjających warunków do prywatyzacji oddolnej. Autonomiczny rozwój sektora prywatnego pozostał bez żadnego wsparcia ze strony państwa – co więcej – sama tylko nieprzejrzystość i ciągłe zmiany przepisów podatkowych czy celnych były, obiektywnie biorąc, utrudnieniem zarówno dla prywatyzacji założycielskiej, jak i wzrostowej, co zresztą sygnalizowali przedstawiciele tego sektora. Nie wyolbrzymiając znaczenia czynnika politycznego dla budowania consensusu społecznego dla własności prywatnej, trzeba jednak stwierdzić, że starania o uzyskanie akceptacji społecznej zostały zaniedbane[8].

Chyba dopiero obecnie świadomość, że wszystkie warunki prywatyzacji muszą być spełniane i koncentracja tylko na stronie transakcyjnej nie daje pożądanych wyników, zaczyna być akceptowana. Stąd ustawa o restrukturyzacji długów, postawienie w centrum uwagi problemów sektora bankowego,

---

[6] Np. strajki w lecie 1992 roku w Kombinacie Miedziowym i w FSM (te ostatnie o mało nie doprowadziły do wycofania się strony włoskiej i gigantycznego bankructwa całego FSM) oraz w fabryce porcelany w Wałbrzychu.

[7] Warto zwrócić uwagę, że szeroka kampania prasowa reklamująca sprzedaż akcji „pierwszej piątki" ("poznaj siłę swoich pieniędzy") miała nie tyle walor informacyjny, ile była – być może nie uświadomioną do końca przez jej wykonawców – próbą tworzenia klimatu akceptacji społecznej dla nabywców-właścicieli. Późniejsze zaniechanie starań o akceptację społeczną i lansowany technokratyczny model prywatyzacji doprowadził do ogólnego klimatu potępienia i szukania afer w każdej transakcji.

[8] W swoim programie rząd Olszewskiego usiłował odwrócić ten trend negatywny przez lansowanie zasady „przejrzystości procedur" i poddanie prywatyzacji kontroli społecznej. Było to krytykowane jako populizm, ale moim zdaniem, była to konieczna cena uzyskania akceptacji społecznej. Rząd Suchockiej szedł też w tym kierunku, tylko w inny sposób – znacznie podwyższając ofertę bezpłatnych akcji dla załóg w „pakcie o przedsiębiorstwie".

prace (zresztą przewlekłe) nad projektem ustawy o rejestrze zastawów bankowych etc.

Jednocześnie – pomimo wszystkich utrudnień i niedoceniania dynamiki rozwoju sektora prywatnego[9] – sektor ten wykazał największą dynamikę rozwoju. Nasuwa się zatem pytanie dosyć zasadnicze: jaki powinien być podział ról w prywatyzacji, szeroko pojętej, pomiędzy państwem a sektorem prywatnym, tak aby każda ze stron robiła to, do czego najlepiej się nadaje? Stawiam tu – w celu wywołania dyskusji – hipotezę, że aparat państwowy nie koncentrował się bynajmniej na tych funkcjach prywatyzacji, które tylko on może wykonać, natomiast masę nakładów (ludzkich, organizacyjnych, w końcu też finansowych z budżetu) włożył w odgrywanie roli bezpośredniego sprzedawcy przedsiębiorstw – roli, do której aparat administracyjny państwa nie jest najlepiej przystosowany. Czy na przykład urzędnicy Ministerstwa Przekształceń Własnościowych lub Ministerstwa Przemysłu i Handlu są najbardziej powołani do negocjowania ceny przedsiębiorstwa, wymaganej od nabywcy wielkości inwestycji w najbliższych pięciu latach? Czy nie zrobiłaby tego lepiej upoważniona agencja działająca na prowizji? Czy rząd jako całość poświęcił konieczną ilość czasu na opracowanie programu wspomagającego nowe firmy prywatne w gospodarce, zamiast deliberować nad losem sektora cukrowniczego czy tłuszczowego?

Sądzę, że sama zasada: niech każdy robi to, do czego najlepiej się nadaje – nie może być kwestionowana. Jest ona także zgodna z zasadą pomocniczości w katolickiej nauce społecznej. Jak ją zastosować do prywatyzacji?

Trzeba byłoby:

– wyodrębnić funkcje prywatyzacyjne, za które może odpowiadać państwo, i tylko państwo,

– wyodrębnić funkcje, za które mogą odpowiadać tylko prywatni przedsiębiorcy (właściciele),

– określić pole, które może być wypełniane przez obie strony: wówczas pozostaje ocena – działanie której ze stron jest bardziej efektywne (lub pociąga mniejsze koszty).

Dalej wywód dzielę na dwie części. W pierwszej części wskazuję na słabości polskiego rozwiązania prywatyzacji „odgórnej", prowadzonej przez instytucje powołane do prywatyzacji przeprowadzanej przez państwo, która sprowadza się do transakcji już istniejącego majątku państwowego. W drugiej części przeciwstawiam prywatyzacji „odgórnej" prywatyzację „oddolną" – samoistny rozwój sektora prywatnego. Tutaj możemy odnotować największe sukce-

[9] Zarzut ten można postawić wszystkim kolejnym rządom. Rząd Suchockiej może najbardziej założył w swoim programie stworzenie sprzyjających warunków do rozwoju tego sektora, stworzył nawet specjalny urząd Pełnomocnika do Spraw Rozwoju Przedsiębiorczości, ale pozostawił go bez środków finansowych i praktycznych możliwości działania.

sy. Wniosek ostateczny jest chyba jasny: skoro prywatyzacja „oddolna" jest najbardziej wydajna, należy jej poświęcić dużo więcej uwagi niż dotąd.

I.

1. CZY PAŃSTWO MUSI PROWADZIĆ PRYWATYZACJĘ TYLKO PRZEZ SWOICH URZĘDNIKÓW?

Jest jasne, że dla oddolnego rozwoju (a) właściwy jest tylko sektor prywatny. Z kolei tylko państwo może tworzyć ramy prawne (b), tworzyć i egzekwować normy ochronne (d) i systemowe otoczenie transformacji własnościowej (e). Funkcja budowania consensusu społecznego dla rozszerzającej się sfery własności prywatnej jest bardzo złożona i zależy od sfery polityki, mass mediów, ale także instytucji życia społecznego o uznanym autorytecie. Pozytywny klimat mogą budować reprezentacje wszystkich grup społecznych: na progu reform w Polsce zaangażował się w to związek „Solidarność", teraz mogą – i powinny – współtworzyć ten klimat reprezentacje zawodowe i polityczne przedsiębiorców, pod warunkiem, że wypracują sobie społeczny autorytet. Przy przyjęciu pewnych warunków wstępnych klimat dla własności prywatnej może tworzyć także Kościół katolicki, a w każdym razie ta część laikatu, która chce aktywnie angażować się w budowanie w Polsce ustroju gospodarki rynkowej. Rozumiem przez to nie wciąganie Kościoła w taki czy inny program gospodarczy (a były takie zakusy), ale większe zaangażowanie w budowanie i propagowanie postaw uczciwości i solidności w życiu gospodarczym – a więc etykę gospodarczą.

Państwo samo (jako aparat państwowy) może i powinno wykazać najwyższą staranność w budowaniu klimatu zaufania do prywatyzacji, ale oddziaływanie samego aparatu państwowego na świadomość społeczną jest, w krótkim okresie, ograniczone. Nie można przekonać ludzi do prywatyzacji, jeśli nowy układ własności postrzegany jest jako niesprawiedliwy – trzeba wówczas wystąpić z inną ofertą rozkładu własności[10]. Nowy rozkład własności musi być społecznie akceptowany!

Pozostaje funkcja bezpośredniego wykonywania transakcji, transferu majątku państwowego do rąk prywatnych nabywców. Może się wydawać, że –

[10] Z tego względu olbrzymią rolę odegrała w budowaniu akceptacji społecznej oferta w postaci programu powszechnej prywatyzacji. W 1990 roku przyczyniła się do wypracowania consensusu pomiędzy zwolennikami prywatyzacji kapitałowej jako głównej (projekt rządowy) a zwolennikami w Sejmie akcjonariatu pracowniczego. Nie musi to być jednak, jak się powszechnie sądzi, rozdawnictwo bonów inwestycyjnych czy kredytu inwestycyjnego (sławne „100 milionów"), równie dobrze może to być np. utworzenie i dokapitalizowanie funduszy emerytalnych z indywidualnymi kontami, co umożliwiłoby stworzenie drugiego segmentu (kapitałowego) w pękającym systemie emerytalno-rentowym. W obecnych warunkach opowiadam się za tą ostatnią koncepcją.

logicznie biorąc – funkcje te może wykonywać tylko państwo (Skarb Państwa w naszej konstrukcji prawnej) jako właściciel. Twierdzę, że transakcji tych nie musi dokonywać za każdym razem administracyjny organ państwowy, w każdym razie nie musi dokonywać ich bezpośrednio[11].

2. MOŻLIWE ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE W PRYWATYZACJI A WARIANT POLSKI

W tym miejscu muszę zarysować różne możliwe rozwiązania modelowe. Otóż jeżeli transfer własności od państwa do prywatnego właściciela rozpatrujemy jako czynność prawną (którą jest oczywiście zawsze), to strony transakcji muszą być wyraźnie określone. Po stronie nabywcy mamy konkretną fizyczną osobę (lub osoby) lub prywatny podmiot prawny. Po stronie państwa też musimy mieć podmiot, i to nie tylko abstrakcyjny podmiot prawny (Skarb Państwa), ale konkretną instytucję. U nas na przykład jest nią Ministerstwo Finansów (gdy prywatyzuje banki), Ministerstwo Przekształceń Własnościowych, ale także kilkadziesiąt organów założycielskich. Każdy z tych podmiotów instytucjonalnych nie ma własnej osobowości prawnej, ale korzysta z osobowości uniwersalnej podmiotu cywilnoprawnego nazywanego Skarbem Państwa, który bierze swoje źródło z kodeksu cywilnego. Polski Skarb Państwa jest w istocie fikcją prawną, ma wiele głów i rąk (w przypadku prywatyzacji). Zwracam uwagę, że każda z tych głów i rąk jest jednostką budżetową (ministerstwo, urząd wojewódzki). Za każdym też razem Minister Przekształceń Własnościowych (bądź inny minister lub wojewoda) jest bezpośrednio zbywcą akcji (udziałów) lub wyraża zgodę na likwidację przedsiębiorstwa. Czy tak być musi? Nie, nie jest to jedyne możliwe rozwiązanie.

Można sobie wyobrazić – i taki model rozwiązania propagowałem od 1990 roku – Skarb Państwa jako jedną, ale zdecentralizowaną instytucję (agencję o osobowości prawnej), kumulującą w sensie prawnym uprawnienia do mienia państwowego, w tym przedsiębiorstw państwowych. Mogłaby ona mieć swoje oddziały terenowe (jak niemiecki Urząd Powierniczy), mogłaby też kontrolować przedsiębiorstwa przez struktury pośrednie, jak holdingi (mam na myśli holdingi kapitałowe nie branżowe), które też mogłyby mieć uprawnienia do zbywania akcji. Koncentrowałaby ona nie tylko odpowiedzialność za transakcje prywatyzacyjne, ale także pełniłaby funkcje właścicielskie w stosunku do mienia na razie państwowego (ktoś musi to robić do czasu jego prywatyzacji). Zaletą takiego modelu jest na pewno jasność i czystość prawna w konstrukcji własności państwowej, których to cech trudno się doszukać obecnie. Ale podnosi się też wady tej koncepcji: że powstałaby gigantyczna

[11] Niewątpliwie ze względu na odpowiedzialność jest to nieuniknione przy większych transakcjach, np. w przypadku prywatyzacji banków.

organizacja, pewnie ociężała i biurokratyczna. Ułatwiłaby ona kontrolę nad prywatyzacją, ale – mówią krytycy – mogłaby ona „zakonserwować" państwowy sektor. Byłem zwolennikiem tej koncepcji i jej propagatorem ze względu na jej klarowność. Spotkała się ona jednak z dziwną reakcją – z jednej strony ekonomiści i publicyści o orientacji liberalnej gwałtownie ją zwalczali, przypisując jej wszelkie możliwe wady, z drugiej – kolejne rządy, od Mazowieckiego poczynając, prowadziły prace projektowe i umieszczały ją w swoim harmonogramie, choć czasem bez większego przekonania[12]. Dwa ostatnie rządy, Pawlaka i Oleksego, stworzenie instytucji Skarbu Państwa i oddzielenie regulacji przez państwo od wykonywania uprawnień właścicielskich triumfalnie umieściły w swoich programach. W rezultacie zapowiedź „ustawy o Skarbie Państwa" stała się politycznym zaklęciem. Nie umniejszając trudności prac, bo wiążą się one z zasadniczą reformą (systemu finansów publicznych, centrum rządowego, wreszcie instytucji wykonujących prywatyzację), opór przeciwko jej wdrożeniu, a raczej inercja dotychczasowego układu, wysoce prowizorycznego, jest zadziwiająca. Moja diagnoza jest surowa: reforma taka w zasadniczy sposób naruszyłaby strukturę istniejących interesów, a zwłaszcza zidentyfikowałaby personalnie w aparacie państwowym odpowiedzialność za majątek państwowy. Chaos i krzyżowanie się kompetencji jest dla urzędników wygodniejsze[13].

3. SKARB PAŃSTWA JAKO WŁAŚCICIEL I PRYWATYZATOR

Stworzenie instytucji Skarbu Państwa, uporządkowanie niejasnej konstrukcji własności państwowej i przedsiębiorstwa państwowego, a także inwentaryzacja majątku państwowego (podobnie jak to zakładano w stosunku do komunalnego) dałyby poważne wsparcie prawne i – śmiem twierdzić – także polityczne programowi transformacji w pierwszym okresie jego wdrażania (1990-1993). Niestety, tak się nie stało. Instytucja Skarbu Państwa nie gwaran-

[12] Jak np. rząd Suchockiej, który nigdy się nie wycofał z samej idei, a jednocześnie prace praktycznie były „zamrożone".

[13] Sądzę, że rozwiązanie to miałoby wielkie zalety, gdyby je wdrożyć na samym początku transformacji (np. w 1991 r.). Miałoby to walor porządkowania struktur administracji centralnej, umożliwiłoby koncentrację kadr i jednolitość procedur, także ich „przejrzystość". Państwowy gospodarz, sprawujący w zorganizowany sposób funkcje właściciela, byłby jedynym politycznym uzasadnieniem dla powszechnej komercjalizacji, a więc wyjścia z modelu przedsiębiorstwa państwowego (jak to się stało w Niemczech Wschodnich i w byłej Czechosłowacji). W miarę upływu czasu i utrwalania się struktury interesów w państwowej administracji, rozszerzania aspiracji i zadań Ministerstwa Przekształceń Własnościowych i innych organów państwowych zajmujących się prywatyzacją, szanse wprowadzenia takiego rozwiązania maleją. Sama formuła organizacyjna i prawna Skarbu Państwa jest kontrowersyjna wśród specjalistów, co znajduje wyraz w kolejnych projektach.

tuje oczywiście takiej efektywności wykorzystania majątku jak właściciel prywatny, ale pozwala zmniejszyć zupełnie feudalne rozproszenie własności państwowej. Można też sądzić, że zahamowałaby proces prywatnego przywłaszczania tego majątku, np. w spółkach nomenklaturowych i różnych fundacjach. Gdyby instytucja Skarbu Państwa miała charakter organu administracyjnego, transakcji musiałby za każdym razem dokonywać urzędnik. Przy innej konstrukcji, np. wykonywaniu uprawnień właścicielskich przez pełnomocników czy holdingi, transakcji mogłyby dokonywać te podmioty (podobnie jak to będą czynić narodowe fundusze inwestycyjne).

Można też sobie wyobrazić inne modelowe rozwiązanie, podyktowane nie czystością prawną, ale materialnym zainteresowaniem wynikiem transakcji prywatyzacyjnych: mogłyby to być agencje, którym powierza się majątek państwowy, działające na zasadach handlowych i uprawnione do restrukturyzacji i transakcji prywatyzacyjnych, w ustalonych wstępnie ramach, w imieniu lub z upoważnienia Skarbu Państwa jako właściciela. W stosunku do mniejszych przedsiębiorstw lub zespołów mienia (np. tzw. nie chcianego) mogliby to być nawet upoważnieni agenci. W żadnym przypadku (poza wielkimi transakcjami o znaczeniu strategicznym) nie byłyby to urzędy państwowe – jak obecnie. Agencje (agenci) działałyby na prowizji[14], co znacznie przyspieszyłoby negocjacje i same transakcje. Jeden z problemów polskiej prywatyzacji to pozorne wyniki statystyczne – po czterech latach mamy ok. 2500 przedsiębiorstw „objętych" przekształceniami, ale tylko 124 transakcje kapitałowe i 1264 spółki prywatne powstałe w wyniku tzw. likwidacji (głównie leasingi)[15]. Przy sprzedaży przez agencje mielibyśmy na pewno więcej przedsiębiorstw w rękach prywatnych, bardziej elastyczne byłyby też procesy dzielenia przedsiębiorstw i prywatyzowania „po kawałku". Jest to poważny problem, ponieważ państwowe organy administracji boją się i nie chcą brać odpowiedzialności za części mienia i dlatego wychodzą tylko z ofertami sprzedaży całego przedsiębiorstwa.

Jakiś centralny organ czy komisja międzyresortowa ustalałaby wytyczne, np. minimalną cenę, wielkość upustów, czas transakcji, ewentualnie inne warunki – ale oczywiście byłyby to tylko wyjściowe założenia dla ofert, ostatecznie decydowałby rynek. Rozwiązania takie (sprzedaż przez agentów) były

[14] W czasie pracy w rządzie Olszewskiego przedstawiłem taką koncepcję w założeniach prywatyzacji na 1992 rok. Po intensywnych pracach, przy współpracy z KPMG, projekt ten był gotowy pod koniec maja 1992. Zostawiłem ten projekt swojemu następcy, ale on nie kontynuował tych prac. Wadą mojego rozwiązania było założenie powołania tylko jednej agencji do prywatyzacji kapitałowej (w mojej ocenie nie było wówczas kadry gotowej do zasilenia kilku agencji). Obecnie sytuacja jest o wiele korzystniejsza i powrót do tej koncepcji powinien oczywiście zakładać stworzenie kilku konkurencyjnych agencji walczących o zamówienia.

[15] Por. W. Gadomski, *Pełzająca prywatyzacja*, „Cash" 1995, nr 14.

częściowo stosowane na Węgrzech. Niewątpliwie dają one szybkość i elastyczność dużo większą niż w modelu „biurokratycznym". Ich wadą jest znacznie trudniejsza kontrola nad transakcjami i – trzeba to powiedzieć wprost – łatwość korupcji[16].

Jeżeli potraktować opisane tu koncepcje instytucjonalne procesu prywatyzacji – „czystą prawnie" i „czystą ekonomicznie" – jako rozwiązania modelowe, to rozwiązanie polskie jest mieszane i wręcz chaotyczne.

Dlaczego prywatyzacją zajmuje się wiele urzędów, i to w sposób nieskoordynowany[17], a Minister Przekształceń Własnościowych nie ma wystarczających uprawnień koordynacyjnych? Dlaczego tylko jedna, na razie, instytucja – Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – ma charakter komercyjny? Dlaczego niemożliwe było stworzenie Skarbu Państwa w skali całego majątku, a powstał „miniskarb" w stosunku do PGR-ów? (Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa pełni taką rolę.) Dlaczego nie ma dotąd oddzielnych agencji do transakcji sprzedaży czy dzierżawy poszczególnych składników mienia państwowego? – przecież to inny rodzaj transakcji niż sprzedaż całego przedsiębiorstwa. Dlaczego tak wolno wdrażane są kontrakty managerskie? Pytania można mnożyć.

4. ORGANIZACJA PRYWATYZACJI W POLSCE

Oczywiście rozwiązania instytucjonalne są tylko jednym z warunków sprawności procesu. Moim zdaniem, organizacyjne rozwiązanie polskiej prywatyzacji jest wyjątkowo niespójne i łączy negatywne cechy obu czystych modeli: przeprowadzanie transakcji bezpośrednio przez urzędników i jednoczesne rozproszenie uprawnień właścicielskich po wielu urzędach[18]. Mamy więc model transakcji „urzędniczych" (aparat państwowy zajmuje się handlem przedsiębiorstwami) i jednocześnie skrajne rozproszenie uprawnień własnościowych państwa przy braku centralnej koordynacji polityki gospodarczej i prywatyzacyjnej. Ponieważ transakcje przeprowadzane są przez jednostki administracji państwowej, które muszą działać zgodnie z bardzo formalistycznym prawem budżetowym, a wpływy idą do budżetu – wymóg koniecznej elastyczności zderza się z rygorystycznie (a może czasem i formalistycznie) egzekwowaną procedurą budżetową, kontrolowaną potem przez inspekcje i kontrole, w tym zwłaszcza NIK. Powstaje sytuacja , kiedy każda taktyka jest

---

[16] Problem ten wystąpił na Węgrzech.

[17] Różne ministerstwa i wojewodowie prowadzą własne, lokalne polityki. Często nie mają fachowej kadry (zwłaszcza urzędy wojewódzkie), trudno też o jednolite procedury.

[18] Na przykład: Minister Przemysłu i Handlu po likwidacji przedsiębiorstwa wkłada jego mienie do spółki z inwestorem zagranicznym. Minister Przekształceń Własnościowych wydaje zgodę, a ziemię, na której stoi fabryka, sprzedaje wojewoda, po uzyskaniu zgody MSW.

zła: wybór jest między „niezawracaniem sobie głowy biurokratycznymi przepisami" a rygorystycznym przestrzeganiem procedur, co z kolei powoduje spowolnienie transakcji[19].

Uważam, że strukturalnie odblokować prywatyzację może tylko zmiana struktury organizacyjnej procesu. W stosunku do potrzeb wydolność tego aparatu jest stanowczo za mała [20]. Powierzenie mniejszych transakcji upoważnionym pośrednikom działającym na zasadach komercyjnych odciążyłoby skromny aparat prywatyzacyjny, który powinien zajmować się wyłącznie transakcjami o znaczeniu strategicznym (jak np. prywatyzacja sektora paliw). Rozproszenie działań prywatyzacyjnych po różnych urzędach powoduje, że dużo czasu zajmuje przepływ informacji i koordynacja.

5. CZY MOŻNA BYŁO SZYBCIEJ?

Niewątpliwie przebieg prywatyzacji – w każdym razie tej prywatyzacji „odgórnej" – nie daje powodów do nadmiernego optymizmu. Niektórzy ciągle głoszą, że jest to absolutna klęska (poza okresem, kiedy sami byli w rządzie), inni mówią jakby ciszej i bez dawnego entuzjazmu o konieczności „przyspieszenia". Co gorsza, trudno ustalić winnego.

Wydaje mi się, że na powyższe pytanie są dwie odpowiedzi:

1. Jeżeli pytanie to odnieść do oczekiwań z roku 1990 – to odpowiedź brzmi: nie. Były one stanowczo za optymistyczne. W żadnym kraju postkomunistycznym nie udała się prywatyzacja błyskawiczna – poza byłą NRD, ale tam kosztowała budżet niemiecki prawie 200 mld marek. Nas, niestety, na to nie stać. Czeska prywatyzacja bonowa była wspaniałym pociągnięciem propagandowym i bardzo udanym przedsięwzięciem logistycznym, mam tylko wątpliwości, podobnie jak niektórzy specjaliści (tutaj zgadzam się z Lewandowskim), czy to rzeczywiście jest prywatyzacja: państwowe banki, które utworzyły fundusze inwestycyjne, mają akcje dawnych państwowych firm, także rynek akcji jest skrajnie rozproszony i nie ma płynności, brak inwestora strategicznego i występuje skrajnie nierówny dostęp do informacji, co przy takiej liczbie prywatyzowanych firm ma zasadnicze znaczenie. Można to oczywiście traktować jako wstępną fazę koncentracji. Być może, ale bezpośrednich efektów w zarządzaniu na razie nie ma. Natomiast rosyjska prywa-

---

[19] Wariant, który przećwiczyłem osobiście. Jest faktem, że tempo prywatyzacji kapitałowej znacznie spadło w rezultacie nacisku położonego na stronę formalną.

[20] Rekord prywatyzacji kapitałowej wynosi (jak dotąd) 45 transakcji (1993 r.), a od 1990 roku do marca 1994 w prywatyzacji kapitałowej zawarto 100 transakcji. Statystykę ratuje prywatyzacja likwidacyjna (zakończone do końca 1993 roku 882 likwidacje), ale zastosowanie tej ścieżki jest ograniczone i ma też swoje minusy.

tyzacja bonowa to, moim zdaniem, horror ekonomiczny. Nie ma tam na przykład wiarygodnej ewidencji akcji (co oznacza, że właściciel akcji nie może być całkowicie pewien, czy jego akcje są prawdziwe i czy nie będą podlegały „unieważnieniu").

W prywatyzacji kapitałowej (ekwiwalentnej) istnieje nierozwiązywalny dylemat: szybciej, ale bez zbędnego formalizowania (co grozi znanymi nam, i nie tylko nam, zarzutami), lub staranniej i pod kontrolą, ale wolniej (co może oznaczać też biurokratycznie). I tak źle, i tak niedobrze. Prywatyzacja tzw. likwidacyjna okazała się najbardziej wydajna spośród ścieżek prywatyzacji „odgórnej" (do końca 1994 r. powstały 764 pracownicze spółki leasingowe)[21], ale opinie o efektywności tej ścieżki z punktu widzenia transformacji własnościowej są wśród ekonomistów i obserwatorów podzielone. Przede wszystkim nie jest to pełna prywatyzacja, bo spółki leasingujące nie są jeszcze właścicielami majątku; co gorsza, spłaty rat leasingowych z zysku uniemożliwiają inwestowanie i rozwój firmy. Wygrywają te spółki, które wzięły firmy w dobrym stanie. Ponieważ liczba takich firm jest ograniczona, dynamika tej prywatyzacji od roku spada. Jak pisze M. Pokojska, środki na pierwszą ratę leasingową „niektórzy przedsiębiorczy dyrektorzy zdołali zgromadzić na kontach zakładowych funduszy prywatyzacyjnych[...]. Dlatego leasing nazywa się z przekąsem prywatyzacją za państwowe pieniądze"[22]. Kilka kolejnych rządów usiłowało złagodzić warunki leasingu (przy braku entuzjazmu Ministra Finansów), ale są pewne granice tego złagodzenia, jeśli chcemy traktować tę ścieżkę jeszcze w kategoriach ekonomicznych, a nie politycznych, co oznacza jednak pewien podział ryzyka kapitałowego pomiędzy samą spółkę a państwowego właściciela.

Tak naprawdę wyszła nam tylko prywatyzacja „oddolna", samorodna i spontaniczna. Ale tę zrobiło nie państwo, lecz prywatni przedsiębiorcy. Plan „wielkiego szoku" z 1990 roku przewidywał całkiem inną strukturę transformacji. Musimy przyjąć do wiadomości, że wybór właściciela dla przedsiębiorstw państwowych – który chce i ma pewne środki, żeby podjąć ryzyko przedsiębiorcze – nie jest taki prosty i ma swoje obiektywne ograniczenia. (Jeszcze wrócę do tego wątku.)

2. Jeżeli pytanie o możliwości szybkiej prywatyzacji zadajemy w odniesieniu do realnych możliwości (czy – przyjmując obiektywne ograniczenia – można było szybciej?) – odpowiadam, że moim zdaniem, tak. Innymi słowy, spośród możliwych, nie wybraliśmy drogi najszybszej.

– Przede wszystkim rządy od 1990 roku nie ułatwiały prywatnym przedsiębiorcom procesu tworzenia i rozwoju firm. Ustawa o zasadach działalności

---

[21] Por. M. P o k o j s k a, *Nie zostać w skansenie*, „Gazeta Bankowa" 1995, nr 15.

[22] Tamże.

gospodarczej, a więc „wolność wejścia", działała już w 1989 roku. Wymienialność wewnętrzna pieniądza i liberalizacja cen (zresztą do dziś niecałkowita) usunęły zniekształcenia w kalkulacji, ale polityka fiskalna była wyjątkowo krótkowzroczna. Trudno było nadążyć za kolejnymi zmianami i nowelizacjami w podatkach; nie wykluczone, że to fiskus odpowiada częściowo za zepchnięcie wielu przedsiębiorców do olbrzymiego obecnie sektora „szarej gospodarki". Ulgi inwestycyjne mogły być wprowadzone wcześniej i na większą skalę.

– Od początku trzeba było przewidzieć ograniczoną pulę bezpłatnych akcji pracowniczych, jako niezbędny warunek legitymizacji prywatyzacji wśród załóg. Postulat taki był sformułowany w tzw. raporcie prof. Beksiaka już we wrześniu 1989 roku. Rząd Mazowieckiego poszedł inną drogą i najpierw prawie przez rok prowadził wojnę z ruchem samorządowym (którego poparcie można było zdobyć przez wprowadzenie ulg), aby wreszcie zgodzić się na o wiele bardziej zagmatwaną konstrukcję 20% akcji za „pół ceny". Tę „cenę" oblicza się od bazy wartości w chwili przekształcenia, i trudno się dziwić, że dyrektor razem z załogą najpierw „dołuje" przedsiębiorstwo przed prywatyzacją. Ten mechanizm był już rozpoznany w 1992 roku, ale dotąd wszyscy się boją ruszyć ustawy prywatyzacyjnej.

– Tak naprawdę żadna grupa społeczna nie została pozyskana dla prywatyzacji. Potyczka z ruchem samorządowym w 1990 roku została rozegrana fatalnie politycznie, ale rządy „solidarnościowe" nie pozyskały też dyrektorów przedsiębiorstw, którzy wynaleźli własne sposoby prywatyzacji (joint-ventures, spółki leasingowe). Jedyną grupą beneficjantów naszej prywatyzacji zostali członkowie rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa – ale wątpliwe, czy o to chodziło.

– Spośród wszystkich krajów Europy Środkowej tylko Polska pozostała z nie załatwioną reprywatyzacją. Jest zdumiewające, ile energii intelektualnej i politycznej włożyli w jej hamowanie „prawdziwi przyjaciele rynku".

– Od początku (tzn. od 1990 r.) struktury organizacyjne prywatyzacji (MPW) były źle zaplanowane. Niemcy wybrali logiczną konstrukcję Treuhandu, pomyślanego jako struktura czasowa. Węgrzy wybrali rozwiązanie wzorowane na koncepcji polskiej z roku 1989 (Fundusz Majątku Narodowego). Rozwiązanie polskie (MPW) ani nie koncentrowało uprawnień właścicielskich państwa w jednym organie (jak w Niemczech), ani nie zapewniało elastyczności, jaką mogłaby mieć struktura pozarządowa (agencja z osobowością prawną). Uprawnienia prywatyzacyjne zostały podzielone pomiędzy kilkadziesiąt organów (10 ministerstw i 49 wojewodów), co spowodowało wyjątkowy nawet jak na warunki „gospodarki transformacji" chaos prawny. Trudno było to wszystko wiedzieć od razu, ale opór „zwolenników rynku" przeciwko jakimkolwiek zmianom powoduje, że kolejny już szósty rząd „przerabia" ustawę o Skarbie Państwa i reformę centrum. Oby z dobrym skutkiem.

– Błędem (znowu wynikającym z nadgorliwości) było przeciwstawianie sobie prywatyzacji i kontroli właścicielskiej nad majątkiem na razie państwowym. Lekceważenie właścicielskich funkcji państwa przed prywatyzacją doprowadziło do groźnego politycznie zarzutu „mienia porzuconego" i – moim zdaniem – przyczyniło się do zwycięstwa lewicy w wyborach w 1993 roku („tak dalej być nie musi").

Jeden z czołowych publicystów ekonomicznych, oczywiście liberał, napisał ostatnio: „Prywatyzacja państwowych przedsiębiorstw jest skomplikowana, ponieważ łączy w sobie kryteria ekonomiczne, społeczne i polityczne. Te firmy, dla których łatwo znaleźć nabywcę, mają często strategiczne znaczenie dla gospodarki i politycy lub wyborcy stawiają veto. To dotyczy «konfitur» [...] konfiturą okazują się przede wszystkim te, które na polskim rynku mają pozycję monopolistyczną. Potencjalnym inwestorom nie chodzi wówczas o «twardą» część nabywanego przedsiębiorstwa, ale o jego udział w polskim rynku [...] największy problem stanowią te państwowe firmy, którym w prywatyzacji nie przeszkadzają ani politycy, ani związkowcy. Nie są prywatyzowane, gdyż nie ma na nie chętnych nabywców"[23].

A więc nie jest tak łatwo. Ten sam autor pisze, że faktyczny proces prywatyzacji (zakończonej) objął zaledwie 15% przedsiębiorstw państwowych – a nie 45%, jak to się wmawia manipulacją statystyczną[24]. Do końca 1994 roku mieliśmy raptem 1267 przedsiębiorstw faktycznie sprywatyzowanych[25] i ponad 1,8 mln przedsiębiorstw prywatnych, które same powstały bez żadnego ministerstwa.

No tak, ale byli tacy, którzy wiedzieli to wcześniej i usiłowali znaleźć jakieś rozwiązania, choćby tymczasowe, i skierować uwagę na pole, gdzie prywatyzacja rozwija się sama, a nie jest „tłoczona". Pomijam już konieczność elementarnej kontroli umów i rozliczania zobowiązań – nonszalancja w tych sprawach zaczęła zagrażać legitymizacji społecznej i politycznej procesu transformacji własnościowej. Przecież od kilku lat moglibyśmy już mieć jakiś, przynajmniej elementarny system kontroli i polityki właścicielskiej wobec tych dotąd nie sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych (których i tak nikt przez najbliższe lata nie kupi), bardziej logiczny system organów centralnych w gospodarce i politykę finansową państwa w dłuższej perspektywie niż jednego roku budżetowego. Czy naprawdę byłoby to hamowaniem przekształceń? A nawet gdyby to nic nie dało, przynajmniej uniknęlibyśmy

---

[23] G a d o m s k i, dz. cyt.

[24] Liczy się mianowicie „przedsiębiorstwa objęte przekształceniami własnościowymi", a tutaj wystarczy formalne złożenie wniosku w bardzo długiej procedurze. Podobnie można dodawać książki wydane i te, na których napisanie autorzy podpisali umowę.

[25] A i to jest wątpliwe, ponieważ 658 to nie zmiany własności, ale umowy leasingowe.

bardzo groźnego politycznie zarzutu o „państwowym mieniu porzuconym i bez kontroli".

Trzeba jednak powiedzieć, że były też czynniki obiektywne, które stawiały Polskę w gorszej sytuacji w porównaniu z innymi krajami postkomunistycznymi. W żadnym z tych krajów siła polityczna związków zawodowych nie była tak duża, żaden też nie przyjął polskiego modelu przedsiębiorstwa państwowego z faktycznym podziałem uprawnień właścicielskich pomiędzy państwo i organy samorządu pracowniczego. Przedsiębiorstwo samorządowe, o co walczyliśmy w 1981 roku i potem, stało się dosyć kłopotliwym wyposażeniem w normalnych warunkach.

Jednocześnie państwo zupełnie nie wywiązuje się, jak dotąd, ze swoich podstawowych zadań, które tylko ono może wykonać, tj.:

– generalnego porządkowania i upraszczania prawa gospodarczego, co jest koniecznym warunkiem budowania klimatu stałości reguł gry i zmniejszania tego, co ekonomiści nazywają „kosztami transakcyjnymi",

– umacniania instytucji odpowiedzialnych za ochronę prawa własności i egzekucję zobowiązań,

– podejmowania działań zmniejszających koszty informacji dla przedsiębiorców,

– tworzenia funduszy gwarancji kredytowych, funduszy ubezpieczeń przy eksporcie, tworzenia bodźców do inwestowania. Są bowiem pewne konieczne koszty tworzenia infrastruktury rynkowej.

II. MOŻLIWE STRATEGIE – PRYWATYZACJA PRZEZ „TŁOCZENIE" I „SSANIE"

1. HIPOTEZA OGÓLNA

Istnieje szereg raportów o wynikach prywatyzacji w Polsce. Tutaj chcę tylko pokrótce zestawić efekty pod kilkoma wybranymi względami.

Mamy obecnie (koniec 1994 r.) prawie 2 mln firm prywatnych, które zatrudniają ok. 60% pracowników i dają już ponad 50% dochodu narodowego. Z tego 90% to firmy małe, które często powstały dopiero po 1990 roku. Sektor prywatny stworzył, według różnych danych, od 1,7 do 2,1 mln nowych miejsc pracy (łącznie z właścicielami), a sektor prywatyzowany „odgórnie" – ok. 200 tys. Sektorowi prywatnemu zawdzięczamy szybkie stworzenie bogatej oferty na rynku; jest on obecnie główną lokomotywą (łącznie z „szarą strefą") eksportu, importu i inwestycji.

Generalnie z tego porównania wyłania się następujący wniosek: olbrzymia ilość energii, a i znaczne środki zostały skoncentrowane na prywatyzacji „odgórnej" , prywatyzacja „oddolna" natomiast została pozostawiona sama sobie, a to ona właśnie zdecydowała o obecnej sile i dynamice sektora prywatnego.

2. KILKA REFLEKSJI O DOTYCHCZASOWYCH DOŚWIADCZENIACH Z TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

Cały program transformacji ustrojowej z 1990 roku opierał się na założeniu, że w ciągu kilku lat doprowadzimy do takiego poziomu sektora prywatnego, jaki występuje w krajach kapitalistycznych wysoko rozwiniętych (10-20%). Na założeniu o szybkim tempie prywatyzacji opierał się plan Balcerowicza (przystosowanie przedsiębiorstw w średnim okresie do warunków rynku konkurencyjnego po „kuracji wstrząsowej"), który zakładał, że firmy państwowe zareagują tak samo jak prywatne, a sam sektor państwowy będzie redukował się w szybkim tempie. Po trzech latach jest oczywiste, że było to założenie zbyt optymistyczne, co więcej – nie zostało zrealizowane w żadnym z krajów postkomunistycznych, choć i tak prywatyzacja w Polsce na tle innych gospodarek tego typu prezentuje się całkiem dobrze. Decydującą rolę odegrał właśnie sektor prywatny, a nie prywatyzacja „odgórna"! Co więcej, w ramach prywatyzacji odgórnej decydujące znaczenie miała prywatyzacja likwidacyjna, głównie przez spółki pracownicze. To wszystko powinno skłonić do zastanowienia, czy – na tle tych doświadczeń – nie powinniśmy ponownie przemyśleć strategii transformacji do rynku, w tym transformacji własnościowej.

Państwo nie wspomagało sektora prywatnego. Chodzi nie tylko o samą pomoc finansową; zawsze powstaje problem ograniczonych środków (choć ulgi inwestycyjne można było wprowadzić wcześniej). Państwo zaniedbało swoją podstawową rolę w okresie transformacji własnościowej – tworzenia podstawowej infrastruktury rynku, zwłaszcza prawnej. Niezależnie od obiektywnych barier, jakie ten sektor napotkał w latach 1990-1993 (zmiana struktury cen, zmiana struktury popytu, ograniczenia w dostępności kredytu) – sektor ten zetknął się z całym szeregiem barier, które mogły być złagodzone przy innej strategii transformacji własnościowej: zmienność przepisów podatkowych (np. w 1991 r. przepisy podatkowe zmieniały się kilka razy), celnych, atmosfera niepewności i trudność kalkulacji. Zupełny paraliż sądów przy egzekucji umów doprowadził do sytuacji, w której niektórzy przedsiębiorcy stworzyli własną „policję egzekucyjną". Jeśli polski przedsiębiorca sam zaczyna się troszczyć o ochronę swojego majątku, ochronę fizyczną siebie i członków rodziny, sam zaczyna finansować aparat egzekucji długów – to znaczy, że nie ma już zaufania do najbardziej podstawowych funkcji aparatu państwowego, które są realizowane nawet w gospodarkach skrajnie liberalnych! Dalsza indolencja państwa może doprowadzić do zwyrodnień typu latynoskiego, które z marszem do rynku i Europy nie mają nic wspólnego.

W tym kontekście można postawić pytanie – co jest ważniejsze: transfer majątku rzeczowego czy wartości kapitałowej?

Istnieje w ekonomii stary spór „materialistów" i „funduszowców": czy kapitał ma postać fizyczną, czynników produkcji zdolnych do wytwarzania

zysku, a tylko ze względu na wygodę nadajemy mu wartość finansową („materialiści"), czy też (jak twierdzą „funduszowcy") kapitał to pewien oderwany od rzeczy fundusz, i jego wartość może się zmieniać, podczas gdy fizyczne czynniki produkcji nie ulegają zmianie[26].

Otóż dotychczasowe podejście do prywatyzacji było wybitnie materialistyczne: za wszelką cenę chcieliśmy transferować przedsiębiorstwa rozumiane jako komplety czynników produkcji, a najlepiej z mieniem nieprodukcyjnym, żłobkami, ośrodkami wczasowymi, mieszkaniami pracowniczymi i jeszcze z załogą (gwarancje zatrudnienia). Do tego taka prywatyzacja miała dodatkowo przynieść pokaźne wpływy do budżetu i zmniejszyć deficyt. Dalsze trudności są w pewnym sensie pochodne: brak kapitału, trudności wycen etc. Szybka prywatyzacja w takich warunkach jest nierealna, a cały problem jest chyba źle postawiony, dopóki przyjmujemy postawę „materialisty". Podejście to nakazuje znaleźć właściciela prywatnego dla każdego istniejącego przedsiębiorstwa państwowego, a skoro nie można znaleźć dla całości, to dla każdego składnika materialnego osobno, każdej beczki, wiaty, dźwigu.

Przyjmijmy przez chwilę podejście funduszowe. Otóż istotny w transferze własności jest kapitał pojęty jako fundusz, który może generować zysk, a nie kapitał w postaci materialnej (istniejące czynniki produkcji). Można założyć, że dane przedsiębiorstwo, po uzyskaniu przez nas pewnych informacji, ma wartość zerową[27]. Dlaczego właściwie mamy za wszelką cenę szukać na nie kupca? Przecież transakcja prywatyzacyjna byłaby tu pozorna, transferu kapitału w sensie funduszu nie ma. Problem nie jest teoretyczny: w 1994 roku ok. 42% przedsiębiorstw państwowych przynosiło ujemny zysk brutto!

Powstaje tu oczywiście problem dla państwowego właściciela, czy lepiej likwidować, czekać na bankructwo, czy też dać gwarancję kredytową lub odroczyć płatność podatku, ponieważ koszty zasiłków dla bezrobotnej załogi będą większe niż koszty takiej pomocy. To może być dramatyczny problem, ale to nie jest problem prywatyzacyjny!

Dotychczas preferowaliśmy prywatyzację przez „tłoczenie", przez aparat prywatyzacyjny poszczególnych przedsiębiorstw państwowych – lub ich elementów materialnych – do sektora prywatnego. Problem ten można przyrównać do sytuacji sprzedawcy, który ma trochę jabłek dorodnych i resztę nadgniłych, ale sprzedać chce wszystko. Istnieje oczywiście pewna liczba przedsiębiorstw atrakcyjnych, na które jest popyt. Zostaną one sprzedane lub włą-

---

[26] Por. J. R. Hicks, *Perspektywy ekonomii. Szkice z teorii pieniądza i teorii wzrostu*, Warszawa 1988, s. 183-202. Autor ten skłania się ku stanowisku „funduszowców".

[27] Na przykład z informacji o standardach ekologicznych wynika, że utarg w najbliższych latach nie może pokryć kosztów kar; rozważane przedsiębiorstwo nie ma rezerw finansowych własnych, zdolność kredytową na wyczerpaniu, a przepisy ekologiczne są „twarde". A są przecież sytuacje, kiedy przedsiębiorstwo ma wartość ujemną – to znaczy generuje straty.

czone do programu powszechnej prywatyzacji. Trudności ze skompletowaniem przedsiębiorstw do programu powszechnej prywatyzacji wskazują, że jabłka zdrowe są już na ukończeniu. Dalej pozostaje już tylko „tłoczenie". Istnieją tu jednak granice – problem nie sprowadza się tylko do ceny. Po pierwsze muszą istnieć chętni nabywcy, którzy w stosunku do danego przedsiębiorstwa chcą odgrywać rolę przedsiębiorcy i ponosić ryzyko. Ludzi o cechach przedsiębiorców jest jednak w społeczeństwie liczba ograniczona. Ci zaś, którzy mają takie cechy i pewien kapitał własny, mają wiele innych możliwości, jak np. handel czy operacje finansowe (ostatnio giełda). Trzeba sobie powiedzieć wprost – szereg przedsiębiorstw państwowych ciągle istniejących to kapitał w sensie materialnym, ale niekoniecznie funduszowym.

Można jednak założyć, że państwo pomaga prywatyzacji nie tylko przez „tłoczenie", ale i wzmocnienie „ssania" ze strony sektora prywatnego. Na przykład daje gwarancję kredytową dla przedsiębiorcy prywatnego, jeśli ten zobowiąże się zatrudnić dodatkowych pracowników. Głównym interesem państwa nie jest bowiem sprzedaż złomowych maszyn i hal, ale znalezienie zatrudnienia dla części pracowników likwidowanego przedsiębiorstwa. Można by pokusić się o stworzenie programu „prywatyzacji" przez zwiększenie zdolności „ssania" przez sektor prywatny, np. w perspektywie 2-3 lat (maksymalny, jak na razie, okres zwrotu nakładów w sektorze prywatnym). Jest prawdopodobne, że mógłby on przynieść zwiększenie potencjału tego sektora wyrażające się we wzroście zatrudnienia (zmniejszenie bezrobocia!), przyroście dochodu i zwiększeniu wpływów podatkowych.

Nie znaczy to, że proponuję zahamowanie dotychczasowych transakcji. Chodzi o to, aby nie stawiać wyłącznie na prywatyzację przez „tłoczenie", i to realizowaną przez aparat urzędniczy. Ta droga bowiem ma swoje ograniczone możliwości. Moim zdaniem, powoli widać już dno. Nie bez przyczyny obecny szef Ministerstwa Przekształceń Własnościowych, minister Kaczmarek, mówi, że z ok. 4500. przedsiębiorstw państwowych, jakie jeszcze pozostały do sprywatyzowania, widzi możliwość sprzedaży ok. 400. A reszta?[28]

[28] W niniejszych rozważaniach nie brałem pod uwagę potencjalnych skutków powszechnej prywatyzacji z zasadniczego względu: uwzględniam tylko te efekty, które dotąd miały miejsce. Efekty te, które zajdą, nie stoją – moim zdaniem – w kolizji z przytoczonym tu rozumowaniem.